

Adam Bojarski*

Zakaz propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez pomniki na podstawie tzw. ustawy dekomunizacyjnej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych

Prohibition of the propagation of communism
or any other totalitarian system by monuments
under the so-called 'Decommunization Act' in light
of the case law of administrative courts

Abstract. One of the objectives of the Decommunization Act is to remove monuments or other objects from public space that propagate communism or another totalitarian system. A significant problem is posed by the scale of this undertaking, which is difficult to estimate. Consequently, in some cases the opinion of the IPN was disagreed with and challenged in the administrative courts. The administrative courts were required to assess whether a given monument or object defined under the Decommunization Act could propagate communism or another totalitarian system. From the case law of the administrative courts it is possible to deduce several principles which guided these courts in assessing whether a given monument or object may propagate communism or another totalitarian system. In the Polish public space there are only monuments associated with the 'activities' of the Red Army and not with other totalitarian systems such as fascism or Nazism, hence the name 'decommunization of monuments'. Despite the small body of case law, it must be stated that the so-called 'decommunization of monuments' is not a simple issue. The purpose of this article is to present the body of final judgments of the Provincial Administrative Courts and the Supreme Administrative Court concerning the 'decommunization of monuments'. Unfortunately, the Decommunization Act has not dispelled doubts in this respect, which is why, in the author's opinion, an analysis of the case law of administrative courts is a valuable supplement to this Act. Despite the

* Law office of a legal advisor and tax consultant, Poland | Kancelaria radca prawny doradca podatkowy, Polska, <https://orcid.org/0000-0001-9951-5677>, e-mail: adambojarski1991@gmail.com.

introduction of the Decommunization Act, we can still find monuments in public space related to the 'activities' of the Red Army, although there are fewer and fewer of them with the passing of time.

Keywords: decommunization – totalitarian system – monuments – administrative courts – Institute of National Remembrance

Wprowadzenie

Ustawodawca w ramach tzw. dekomunizacji przestrzeni publicznej wprowadził do Ustawy z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki¹ dwie odrębne procedury. Pierwsza z nich związana jest z dekomunizacją nazw ulic i obiektów użyteczności publicznej i została dostrzeżona w publikacjach naukowych² oraz w glosach do wyroków sądów administracyjnych³. Natomiast druga procedura, dotycząca dekomunizacji pomników, jest rzadko poruszana przez przedstawicieli doktryny prawniczej⁴.

Jak słusznie zauważyła J. Kałużna, oszacowanie liczby pomników, które propagują komunizm lub inny ustrój totalitarny, jest niemożliwe, gdyż ustawodawca po 1989 r. nie wprowadził obowiązku ich ewidencjonowania⁵. Wiązało to się z brakiem odpowiednich przepisów rangi

¹ Ustawa z dnia 1 IV 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki (tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 1103), dalej „ustawa dekomunizacyjna”.

² A. Bojarski, *Dylematy związane ze stosowaniem tzw. ustawy dekomunizacyjnej w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2023, nr 2, s. 9–22; S. Zakroczyński, *Dekomunizacja ulic w praktyce*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 5, s. 34–51.

³ A. Bojarski, *Czy data „17 stycznia” propaguje komunizm? Glosa krytyczna do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 marca 2019 r. (II OSK 3527/18)*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych”, nr 3, 2022, s. 101–106; idem, *Pomorski Okręg Wojskowy jako nazwa nie symbolizująca komunizmu. Glosa aprobująca do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 24.08.2021 r. (II SA/Bd 342/21)*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2022, nr 4, s. 113–117.

⁴ Wyjątek: J. Sługocki, *Zabytek wpisany do rejestru zabytków w procedurze usunięcia pomnika propagującego komunizm*, w: *Administracja publiczna wobec procesów zmian w XXI wieku. Księga jubileuszowa Profesora Janusza Korczaka*, pod red. P. Lisowskiego, Wrocław 2024, s. 865–872.

⁵ J. Kałużna, *Dekomunizacja przestrzeni publicznej w Polsce – zarys problematyki*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2018, nr 2, s. 158.

ustawowej nakazującej dekomunizację przestrzeni publicznej w latach 1989–2016. Brak systemowego rozwiązania dekomunizacji przestrzeni publicznej doprowadził do tego, że w niektórych miastach podjęto jej próbę, ale w ograniczonym zakresie⁶. Po 1989 r. dekomunizacja nastąpiła tylko regionalnie na terenie wybranych gmin. To lokalne samorządy decydowały o tym, czy należy dekomunizować ulice, place czy pomniki.

Z badań przedstawionych przez D. Czarnecką wynika, że w 1989 r. istniało 476 pomników „wdzięczności Armii Czerwonej”. Pomędzy 1989 r. a 2012 r. zdaniem D. Czarneckiej „[z] 476 przebadanych pomników aż 172 nadal istnieje bez poważniejszych zmian, 156 uległo likwidacji, zarówno na skutek celowych demontaży, jak i samoistnego rozkładu, 17 przeniesiono na cmentarze, 42 przemianowano na nowe monumenty, w 32 przypadkach usunięto niektóre symbole, zmieniono tablice, dodano dodatkowe informacje, w 38 przypadkach (w 8 proc.) nie udało się ustalić rodzaju podjętych działań”⁷. W 2016 r. Instytut Pamięci Narodowej oszacował, że na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej znajduje się 229 pomników symbolizujących „wdzięczność Armii Czerwonej”. Spośród tych 229 pomników 43 znajdowały się w województwie zachodniopomorskim, co stanowiło około 19 proc. wszystkich pomników, które mogła objąć ustawa dekomunizacyjna⁸. Przy tym należy podkreślić, że powyższe szacunki dotyczą tylko pomników „wdzięczności Armii Czerwonej”. Szacunki nie uwzględniają kopców, obelisków, kolumn, rzeźb, posągów, popiersi, kamieni pamiątkowych, płyt, tablic pamiątkowych, napisów i znaków. Liczba pomników przeznaczonych do likwidacji jako symboli propagujących komunizm lub inny ustrój totalitarny jest trudna do oszacowania.

Szacowanie liczby pomników nie jest jednak celem tego artykułu. Jest nim analiza orzecznictwa sądów administracyjnych odnoszącego się do ustawy dekomunizacyjnej w części dotyczącej pomników.

W trakcie badań przed napisaniem niniejszego tekstu nie udało się odnaleźć nazw propagujących inne systemy totalitarne niż komunistyczny

⁶ I. Żuraszek-Ryś, *Względy etyczne dotyczące przemianowań urbanonimów spowodowanych dekomunizacją (na przykładzie zielonogórskich nazw)*, „Roczniki Humanistyczne” 2019, nr 67(6), s. 173–175.

⁷ D. Czarnecka, *Pomniki wdzięczności Armii Czerwonej w Polsce Ludowej i III Rzeczypospolitej*, „Dzieje Najnowsze” 2013, nr 45(4), s. 99.

⁸ P. Cembrzyńska, „Pomnik nie może upamiętniać”. *O dekomunizacji przestrzeni publicznej*, „Przegląd Historyczny” 2020, nr 111(2), s. 131.

czy przypadków mogących podlegać przepisom ustawy, a dotyczących np. dygnitarzy hitlerowskich. Być może jest to spowodowane tym, że trudno byłoby sobie wyobrazić, aby po 1945 r. stawiano w Polsce pomniki twórców reżimu hitlerowskiego. Jedyнным obszarem, na którym takie pomniki mogłyby się znajdować, to obszar tzw. Ziemi Odzyskanych (dotyczy to terenów, które przed 1945 r. wchodziły w skład III Rzeszy Niemieckiej), jednakże jest mało prawdopodobne, aby np. na Pomorzu Zachodnim ostały się pomniki „wychwalające” zbrodniczą działalność żołnierzy III Rzeszy.

Ze względu na niewielkie zainteresowanie doktryny tym tematem analizie poddano orzecznictwo sądów administracyjnych. Na potrzeby artykułu orzecznictwo zostanie pogrupowane w trzech kategoriach:

1. Cel wzniesienia pomnika (wraz z oceną, czy ewentualne modyfikacje pomnika mogą mieć wpływ na uznanie pomnika jako symbolu propagującego komunizm).

2. Czy pomnik symbolizujący konkretne wydarzenie (np. informacja o bitwie) może propagować komunizm?

3. Czy w przypadku ekshumacji poległych żołnierzy można usunąć pomnik symbolizujący komunizm?

Analiza orzecznictwa obejmie odpowiedź na pytania:

1. Czy sądy administracyjne uznawały zarzuty przepisów prawa materialnego (tj. ustawy dekomunizacyjnej) czy przepisy prawa procesowego?

2. Jakie wykładnie prawa były stosowane przez sądy w przypadku orzekania w sprawach o dekomunizację pomników?

1. Dekomunizacja pomników a ustawa dekomunizacyjna

Wraz z wprowadzeniem ustawy dekomunizacyjnej ustawodawca położył kwestie dotyczące propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez pomniki. Warto też dodać, że pierwotny tytuł ustawy, która dokonała dekomunizacji przestrzeni publicznej, brzmiał: Ustawa z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej⁹. Oznacza to, że w momencie uchwalania

⁹ Ustawa z dnia 1 IV 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (Dz.U. 2016, poz. 744).

przepisów prawa kwestia tzw. dekomunizacji pomników nie była rozpatrywana przez prawodawcę jako ważki problem prawny. Dopiero uchwalenie przepisów Ustawy z dnia 22 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej wprowadziło prawne zasady usuwania pomników symbolizujących komunizm lub inny ustrój totalitarny ustanowiło prawne regulacje odnoszące się do problemu dekomunizacji pomników¹⁰.

Wprowadzono zarazem nowe brzmienie tytułu ustawy o następującej treści: Ustawa z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomnik. Ostatnia zmiana dotycząca pomników została wprowadzona Ustawą z dnia 14 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki oraz ustawy o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, z której wynikało, że właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości, na której w dniu wejścia w życie ustawy znajduje się pomnik upamiętniający osoby, organizacje, wydarzenia lub daty symbolizujące komunizm lub inny ustrój totalitarny lub propagujący taki ustrój w inny sposób, usuwa ten pomnik w terminie do dnia 31 marca 2018 r.¹¹

Podsumowując, ustawodawca, wprowadzając ustawę dekomunizacyjną w pierwotnym brzmieniu, nie uregulował przepisów pozwalających na dekomunizację przestrzeni publicznej w zakresie pomników. Trudno jest to zrozumieć, tym bardziej że dekomunizacja ulic, placów

¹⁰ Ustawa z dnia 22 VI 2017 r. o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej wprowadziło prawne zasady usuwania pomników symbolizujących komunizm lub inny ustrój totalitarny (Dz.U. 2017, poz. 1389).

¹¹ Ustawa z dnia 14 XII 2017 r. o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki oraz ustawy o zmianie ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (Dz.U. 2017, poz. 2495).

czy innych obiektów użyteczności publicznych jest tak samo ważna jak dekomunizacja pomników.

Wydawać by się mogło, że skoro tematyka tzw. dekomunizacji pomników rozpoczęła się w 2017 r., to na skutek upływu lat sprawy te zostały prawomocnie zakończone. Nic bardziej mylnego. Dla przykładu, obecnie toczy się sprawa pomnika Wyzwolenia Ziemi Warmińsko-Mazurskiej w Olsztynie (z którego co prawda został usunięty sierp i młot, jednakże Prezydent Miasta Olsztyna nie zgadza się na usunięcie całego pomnika)¹², natomiast w lipcu 2024 r. zburzony został pomnik w Nowogardzie¹³. W dyskusji publicznej do dziś istnieją wątpliwości, czy niektóre pomniki nie symbolizują komunizmu. Tak jest np. w przypadku pomnika Zaślubin Polski z Morzem znajdującego się w Kołobrzegu. Kwestią sporną jest choćby to, czy wymienienie nazwy jednostki wojskowej Armii Czerwonej przy tym pomniku może propagować komunizm¹⁴.

2. Podstawy prawne dekomunizacji pomników

Zgodnie z art. 5a ust. 1 i ust. 2 ustawy dekomunizacyjnej pomniki nie mogą upamiętniać osób, organizacji, wydarzeń lub dat symbolizujących komunizm lub inny ustroj totalitarny ani w inny sposób takiego ustroju propagować. Przez pomniki rozumie się również kopce, obeliski, kolumny, rzeźby, posągi, popiersia, kamienie pamiątkowe, płyty i tablice pamiątkowe, napisy i znaki. Warto przy tym zwrócić uwagę na sformułowanie „pomniki nie mogą”, które oznacza, że to pomniki są adresatami zakazu propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego. Pogląd taki został potwierdzony w piśmie wystosowanym przez ówczesnego Pierwszego Zastępcę Prokuratora Generalnego – Prokuratora Krajowego B. Świączkowskiego, który to zaproponował inne brzmienie przepisu. Zamiast sformułowania „pomniki nie mogą”

¹² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Warszawie z 13 IX 2023 r., sygn. akt VII SA/Wa 1470/23, Centralna Baza Orzecznictwa Sądów Administracyjnych (dalej: CBOSA).

¹³ A. Łuczowska, *Nowogard: Sowiecki pomnik przeszedł do historii*, RMF24, 22 VII 2024, https://www.rmfm24.pl/regiony/szczecin/news-nowogard-sowiecki-pomnik-przeszedl-do-historii,nId,7699397#crp_state=1 (dostęp: 30 IV 2025).

¹⁴ R. Dziemba, *Armia Czerwona nie walczyła o Kołobrzeg?*, miastokolobrzeg.pl, 27 X 2024, <https://miastokolobrzeg.pl/historia/34203-armia-czerwona-nie-walczylo-o-kolobrzeg.html> (dostęp: 30 IV 2025).

zaproponowano sformułowanie „Zabronione jest wystawianie na widok publiczny, pomników upamiętniających...”¹⁵.

Ustawodawca wprowadził katalog otwarty w rozumieniu art. 5 ust. 1 ustawy dekomunizacyjnej. Z jednej strony w sposób precyzyjny wyraził, że pomniki nie mogą upamiętniać osób, organizacji, wydarzeń lub dat symbolizujących komunizm lub inny ustrój totalitarny, z drugiej jednak strony dodał fragment „w inny sposób takiego ustroju propagować”. Ponadto ustawodawca nie uregulował pojęcia „inny ustrój totalitarny” choćby poprzez wymienienie w ustawie takich ustrojów jak np. faszizm czy nazizm. Jak słusznie stwierdziła M. Tabernacka, „[w] efekcie omawiane tu przepisy otwierają bardzo szerokie pole do interpretacji w zakresie tego, jaki ustrój jest totalitarny, a jaki nie”¹⁶.

Zwrot „w inny sposób takiego ustroju propagować” odnosi się do komunizmu lub innego ustroju totalitarnego. Należałoby to zatem rozumieć jako „przejaw twórczości ludzkiej, której celem jest propagowanie komunizmu lub innego ustroju totalitarnego”. Propagowanie należałoby rozumieć jako czynność mającą na celu upamiętnienie ustroju komunistycznego lub innego ustroju totalitarnego.

Aby pomnik został uznany jako pomnik propagujący komunizm lub inny system totalitarny musi on spełniać łącznie dwie przesłanki:

1) musi dotyczyć osób, organizacji, wydarzeń lub dat symbolizujących komunizm lub inny system totalitarny;

2) obiekt musi być wyrażony w odpowiedniej formie uregulowanej w art. 5a ust. 1 lub 5a ust. 2 ustawy dekomunizacyjnej, tj. jako pomnik, kopiec, obelisk, kolumna, rzeźba, posąg, popiersie, kamień pamiątkowy, płyta i tablica pamiątkowa, napisy i znaki.

W art. 5a ust. 3 ustawy dekomunizacyjnej zostały wprowadzone wyjątki stosowania przepisów tej ustawy. Dotyczą one pomników:

1) niewystawionych na widok publiczny;

2) znajdujących się na terenie cmentarzy albo innych miejsc spoczynku;

3) wystawionych na widok publiczny w ramach działalności artystycznej, edukacyjnej, kolekcjonerskiej, naukowej lub o podobnym charakterze, w celu innym niż propagowanie ustroju totalitarnego;

¹⁵ Pismo Pierwszego Zastępcy Prokuratora Generalnego – Prokuratora Krajowego Pana Bogdana Świączkowskiego z dnia 7 VI 2017 r., sygn. PK I BP 0280.114.2017.

¹⁶ M. Tabernacka, *Kwestia (nie)pomijalności organów administracji publicznej w kontekście obowiązywania przepisów dotyczących zmian nazw ulic, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2020, nr 4001, s. 288.*

4) wpisanych – samodzielnie albo jako część większej całości – do rejestru zabytków.

Dla przykładu, jeśli na terenie cmentarza znajduje się obelisk z symbolem komunizmu (np. Czerwona Gwiazda), wtedy chociaż pomnik symbolizuje komunizm, to miejsce, w którym znajduje się symbol komunizmu, tj. cmentarz, wyłącza stosowanie przepisów ustawy dekomunizacyjnej.

W pierwszym przypadku przepisy ustawy nie dotyczą pomników, które nie są wystawione na widok publiczny, a zatem niedostępnych powszechnie. Przy czym, jak słusznie stwierdziła M. Tabernacka, jeśli pomnik jest umiejscowiony na terenie prywatnym, aczkolwiek jest on wystawiony na widok publiczny, należy taki pomnik traktować jak pomnik wystawiony na widok publiczny, gdyż kluczowa jest ekspozycja pomnika, a nie jego położenie¹⁷.

W drugim przypadku zastosowanie do wyłączenia będą miały przepisy następujących ustaw:

1) Ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych¹⁸,

2) Ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych¹⁹.

Co podkreśla się w orzecznictwie sądów administracyjnych, organ wydający decyzję (wojewoda lub Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego), chcąc wykluczyć, że pomnik znajduje się na terenie cmentarza, może załączyć wypis z rejestru gruntów²⁰.

Trzeci przypadek dotyczy sytuacji, w której pomnik jest wystawiony na widok publiczny, ale jego celem nie jest propagowanie komunizmu. Przykładem mogą być pomniki wystawione w muzeum. Jeśli celem jest ukazanie pomnika jako przejawu twórczości socrealistycznej, wtedy taki pomnik nie ma na celu propagowania komunizmu, lecz ma charakter

¹⁷ Eadem, *Kategoria prawna symbolu w rozumieniu przepisów ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gmin, budowli i obiektów użyteczności publicznej oraz pomniki w świetle orzecznictwa*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2020, nr 3, s. 101–102.

¹⁸ Ustawa z dnia 28 III 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych (tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 2337).

¹⁹ Ustawa z dnia 31 I 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 576 ze zm.).

²⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 10 XII 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 1072/19, CBOSA.

edukacyjny mający na celu zapoznanie publiczności z obiektem sztuki socrealistycznej.

Ostatni przypadek dotyczy przepisów ustawy dekomunizacyjnej, które nie będą dotyczyć pomników wpisanych – samodzielnie albo jako część większej całości – do rejestru zabytków. Zgodnie z art. 7 pkt 1 Ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wpis do rejestru zabytków jest formą ochrony zabytków²¹.

Zgodnie z art. 161 § 1 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego²² Minister może uchylić lub zmienić w niezbędnym zakresie każdą decyzję ostateczną, jeżeli w inny sposób nie można usunąć stanu zagrażającego życiu lub zdrowiu ludzkiemu albo zapobiec poważnym szkodom dla gospodarki narodowej lub dla ważnych interesów Państwa. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego może wydać decyzję o uchyleniu w całości decyzji Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków wpisującą pomnik do rejestru zabytków w związku z zastosowaniem ustawy dekomunizacyjnej, powołując się np. na ważny interes Państwa²³.

Jeśli którakolwiek z przesłanek uregulowanych w art. 5a ust. 3 ustawy dekomunizacyjnej zostanie spełniona, oznacza to konieczność umorzenia postępowania administracyjnego w przedmiocie nakazu usunięcia. W takim przypadku mają zastosowanie przepisy art. 105 § 1 k.p.a. Zgodnie z art. 5b ust. 4 pkt 1 i pkt 2 ustawy dekomunizacyjnej wojewoda, w drodze decyzji, nakazuje właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości, na której znajduje się pomnik, który nie spełnia warunków określonych w art. 5a ust. 1, usunięcie tego pomnika. Wydanie decyzji o usunięciu pomnika wymaga opinii Instytutu Pamięci Narodowej (IPN) – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu potwierdzającej, że pomnik nie spełnia warunków określonych w art. 5a ust. 1 ustawy dekomunizacyjnej. Czas na wydanie opinii wynosi miesiąc, a w szczególnie skomplikowanej sprawie – dwa miesiące, i jest liczony od dnia doręczenia żądania przez wojewodę.

W orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiła się jednak wątpliwość, czy można zaskarżyć opinię wydaną przez IPN. W wyroku

²¹ Ustawa z dnia 23 VII 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 1292 ze zm.).

²² Ustawa z dnia 14 VI 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 572 ze zm.), dalej „k.p.a.”.

²³ Decyzja Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 21 IX 2022 r., znak: DOZ.APN.650.352.2022.BP, niepub.

Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 listopada 2018 r. zaznaczono, że: „[z] ustawy z dnia 1 kwietnia 2016 r. jednoznacznie wynika, że opinia IPN jest niewątpliwie podstawowym materiałem dowodowym, natomiast sama w sobie jest niezaskarżalna”²⁴. W orzecznictwie dopuszczony jest także pogląd odmienny²⁵. Zgodnie z art. 43 ust. 1 i ust. 2 Ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu²⁶ postępowanie w sprawie nieuregulowanych w ustawie prowadzi się według przepisów k.p.a. Organem I instancji jest dyrektor oddziału IPN, a organem odwoławczym jest Prezes IPN. Strona ma prawo złożyć zażalenie na wydaną opinię przez organ I instancji zgodnie z art. 141 § 1 k.p.a. w terminie 7 dni od dnia otrzymania opinii. Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 2 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁷ od decyzji organu II instancji przysługuje skarga do WSA.

Należy aprobować możliwość zaskarżenia opinii wydanej przez IPN do sądu administracyjnego, tym bardziej że znane są przypadki popełniania błędów merytorycznych w sporządzanych opiniach IPN w sprawach, w których miała zastosowanie ustawa dekomunizacyjna²⁸.

Opinia wydana przez IPN ma charakter obligatoryjny, przy czym wojewoda lub Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego nie jest związany z jej treścią. Może zatem przyjąć bezkrytycznie opinię IPN jako własne stanowisko, polemizować z nią lub odrzucić argumentację w niej zawartą i wydać decyzję niepopierającą argumentacji przedstawionej przez IPN²⁹. Jednakże obowiązkiem wojewody lub Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego jest ocena opinii wydanej przez IPN, tak jak każdego innego dowodu w sprawie³⁰. Wyłączenie zaskarżenia

²⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 13 XI 2018 r., sygn. akt II OSK 2283/18, CBOSA.

²⁵ Wyrok NSA z 28 VII 2021 r., sygn. akt III OSK 1610/21, CBOSA.

²⁶ Ustawa z dnia 18 XII 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 102 ze zm.).

²⁷ Ustawa z dnia 30 VIII 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 935 ze zm.), dalej „p.p.s.a.”.

²⁸ A. Bojarski, *Rodzaje błędów popełnianych przez Instytut Pamięci Narodowej w przypadkach wydawania opinii na podstawie tzw. ustawy dekomunizacyjnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2022, nr 12, s. 51–62.

²⁹ Idem, *Charakter prawny opinii Instytutu Pamięci Narodowej w sprawach dekomunizacyjnych*, „Samorząd Terytorialny” 2023, nr 6, s. 80.

³⁰ K. Szlachetko, *Instrumentalizacja nadzoru nad samorządem terytorialnym na przykładzie regulacji zarządzenia zastępczego wojewody w sprawach związanych z dekomunizacją przestrzeni publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 6, s. 53.

opinii IPN nie wynika ani z przepisów k.p.a. czy p.p.s.a., ani z przepisów ustawy dekomunizacyjnej. Należy przy tym zwrócić uwagę, że przepisy ustawy dekomunizacyjnej mają charakter przepisów prawa materialnego. Nie regulują one procedur dotyczących zaskarżenia opinii IPN, ponadto nie wykluczają możliwości zaskarżenia przepisów dotyczących opinii przez IPN.

Zgodnie z art. 13 § 2 p.p.s.a. do rozpoznania sprawy właściwy jest wojewódzki sąd administracyjny, na którego obszarze właściwości ma siedzibę organ administracji publicznej, którego działalność została zaskarżona. Skoro siedziba Instytutu Pamięci Narodowej znajduje się w Warszawie, właściwy do rozstrzygnięcia sprawy będzie WSA w Warszawie.

W przedmiotowej sprawie nie zostało wydane na podstawie art. 13 § 3 p.p.s.a. rozporządzenie Prezydenta RP w sprawie zmiany właściwości miejscowej sądu.

Po otrzymaniu opinii IPN, zgodnie z art. 5b ust. 1 ustawy dekomunizacyjnej, wojewoda wydaje decyzję o usunięciu pomnika przez właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, na której znajduje się pomnik. Zgodnie z art. 5b ust. 3 ustawy dekomunizacyjnej organem wyższego stopnia jest Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (obecnie Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego). Co istotne, samo otrzymanie opinii IPN nie zwalnia wojewody i Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego od obowiązku przeprowadzenia postępowania administracyjnego³¹.

3. Zakaz propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez pomniki w orzecznictwie sądów administracyjnych na przykładzie pomnika lub jego części

Problematyka propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez pomniki była poruszana na gruncie orzecznictwa sądów administracyjnych. W tym miejscu należy przytoczyć dorobek orzecniczy dotyczący pojęcia „propagowanie” komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez pomniki na gruncie przepisów ustawy dekomunizacyjnej.

NSA w wyroku z 24 stycznia 2023 r. (sygn. akt III OSK 1000/22) wyjaśnia, w jaki sposób należy rozumieć słowo „propagować”³².

³¹ Wyrok WSA w Warszawie z 22 I 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 1677/19, CBOSA.

³² Wyrok NSA z 24 I 2023 r., sygn. akt III OSK 1000/22, CBOSA.

Zgodnie z uchwałą Rady Miasta Rzeszowa z dnia 27 lutego 2018 r. nr LV/1282/2018 podjęto decyzję o usunięciu pomnika Wdzięczności Armii Radzieckiej z Placu Ofiar Getta w Rzeszowie³³. W przywołanym tu wyroku NSA poruszone zostały trzy niezwykle istotne kwestie. Pierwsza z nich dotyczy tego, czy oparcie się wyłącznie na nazwie pomnika może symbolizować komunizm. Zdaniem NSA „[s]am fakt użycia w uchwale nazwy pomnika nie świadczy o tym, że pomnik ten obecnie upamiętnia Armię Czerwoną (Radziecką)”. Nietrudno nie zgodzić się z zaprezentowanym poglądem. Samo nazwanie pomnika „Wdzięczności Armii Radzieckiej” nie może być wyłączną przesłanką uzasadniająca, że już sama nazwa może symbolizować komunizm lub inny ustrój totalitarny. Jeśli jednak inne czynniki (np. ikonograficzne) przemawiają za możliwością propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego, wtedy nazwa pomnika powinna zostać uwzględniona. Druga kwestia dotyczy odpowiedzi na pytanie, czy budowa pomnika w przedziale czasowym 1944–1989 może zostać uznana za symbolizowanie komunizmu lub innego ustroju totalitarnego. Zdaniem NSA sama budowa pomnika w określonym czasie nie może skutkować automatycznym uznaniem, że pomnik symbolizuje komunizm lub inny ustrój totalitarny. Z kolei trzecia kwestia dotyczy dołączenia elementów dodatkowych do pomnika, np. przez zamontowanie tablicy pamiątkowej, po pewnym czasie od wzniesienia pomnika. Czy taka czynność może mieć znaczenie przy ocenie, czy pomnik symbolizuje komunizm lub inny ustrój totalitarny?

W orzecznictwie pojawia się pogląd, z którego wynika, że dodanie w okresie późniejszym niż budowa pomnika jakiegoś elementu (np. tablicy upamiętniającej inne wydarzenie) oznacza, że zdarzenie to powinno być brane pod uwagę w przypadku uznawania, czy pomnik propaguje komunizm lub ustrój totalitarny. Nie należy zgadzać się z przedstawionym argumentem. Zdaniem przedstawicieli doktryny „[e]lementem definicji pomnika jest treść, którą ma on upamiętniać, dla której został on wzniesiony. Chodzi tu przede wszystkim o wydarzenie historyczne lub osobę, którą ma on upamiętniać, ale także pewną doniosłą ideę przyświecającą fundatorowi czy założycielowi”³⁴. W przypadku dołączenia do pomnika elementu dodatkowego, np. tablicy informującej o konkretnym wydarzeniu, ocena, czy dany pomnik

³³ Uchwała Rady Miasta Rzeszowa z dnia 27 II 2018 r. nr LV/1282/2018.

³⁴ M. Makowska, M. Makowski, *Zakaz propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki*. Komentarz, wyd. 2, LEX/el. 2019.

propaguje komunizm lub inny ustrój totalitarny, powinna opierać się na dwóch rodzajach zdarzeń:

- 1) zdarzeniu pierwotnym, czyli wzniesieniu pomnika;
- 2) zdarzeniu wtórnym – zmianie/zmianach w konstrukcji pomnika lub dołączeniu innych elementów pomnika, np. tablicy informującej o innym wydarzeniu historycznym.

Kluczowa jest analiza wyłącznie zdarzenia pierwotnego, czyli wzniesienie pomnika. Jeśli w momencie wzniesienia pomnika podstawowym celem jego wzniesienia było upamiętnienie wydarzenia, które propagowało komunizm lub inny ustrój totalitarny, to należy uznać, że pomnik taki propaguje komunizm lub inny ustrój totalitarny.

Jeśli w późniejszym okresie dołączono do pomnika dodatkowy element, którego celem było upamiętnienie innego wydarzenia, np. uroczystości Tysiąclecia Państwa Polskiego, to nie może to mieć wpływu na ocenę, czy dany pomnik propaguje komunizm lub inny ustrój totalitarny. Ocena, czy dany pomnik symbolizuje komunizm czy inny ustrój totalitarny, może opierać się wyłącznie na ocenie, jaka była przyczyna wzniesienia pomnika (zdarzenie pierwotne). Ocena opierająca się na tym, czy późniejsze zdarzenie wtórne ma wpływ na to, czy dany pomnik propaguje komunizm lub inny ustrój totalitarny, jest błędna, tym bardziej że w przedstawionym wyroku brak jest analizy motywów wzniesienia pomnika.

Pogląd o konieczności uwzględnienia celu wzniesienia pomnika został wyrażony w prawomocnym wyroku WSA w Warszawie z 10 października 2019 r. (sygn. akt II SA/Wa 1072/19). W przedstawionej sprawie w mieście Czeladź w 1977 r. został odsłonięty pomnik. W pierwotnej wersji napis na nim brzmiał: „Komunistom działaczom ruchu robotniczego, którzy w 1927 r. zwyciężyli w wyborach, tworząc pierwszą w Polsce komunistyczną Radę Miejską w Czeladzi w hołdzie społeczeństwo Miasta”. W wersji zmienionej w 2009 r. napis brzmiał następująco: „Działaczom ruchu robotniczego, którzy w 1927 r. zwyciężyli w wyborach, tworząc blok jedności robotniczej w Radzie Miejskiej w Czeladzi”. Oznacza to, że pierwotnie pomnik miał symbolizować zwycięstwo działaczy komunistycznych w Radzie Miejskiej w Czeladzi. Dopiero w 2009 r. usunięto zapis mający na celu identyfikację, że pomnik ten dotyczy zwycięstwa przez działaczy komunistycznych w wyborach w 1927 r. Gdyby zatem uznać treść tablicy z 2009 r. jako wiążące wydarzenie, to nie byłoby możliwości stwierdzenia, że pomnik propaguje komunizm. Zdaniem WSA w Warszawie skarga na opinię Prezesa IPN była bezzasadna. Jak podkreślono w uzasadnieniu

wyroku, „[p]rzedmiotowy monument, usytuowany w centrum miasta, w pobliżu Urzędu Miejskiego w Czeladzi, upamiętnia zwycięstwo w wyborach samorządowych w Czeladzi działaczy komunistycznych, których celem było zaprowadzenie w Polsce ustroju politycznego – dyktatury proletariatu na wzór Związku Sowieckiego. Nie ma znaczenia okoliczność, że wybory te odbyły się w 1927 r. Istotna jest symbolika eksponująca komunizm”. WSA uznał zatem w tym wyroku, że istotne do oceny są przesłanki określające, jakiego wydarzenia dotyczy konkretne zdarzenie. Zmiana tablicy, której treść pomijała działaczy komunistycznych, nie była brana pod uwagę w przypadku rozstrzygnięcia sprawy przez WSA w Warszawie³⁵. Należy oceniać cały okres działalności komunistów na terytorium państwa polskiego, a nie tylko okres po 1944 r.

Ponadto w orzecznictwie sądów administracyjnych został wyrażony pogląd jakoby dokonanie czynności wtórnej (takiej jak dodanie nowej tablicy informacyjnej upamiętniającej inne wydarzenie historyczne) oznacza, że tablica informacyjna nie stanowi „integralnej części pomnika”. Sprawa dotyczyła pomnika upamiętniającego desant polskich i radzieckich skoczków spadochronowych w Puszczy Noteckiej podczas II wojny światowej, który miał miejsce w Sokołowie w województwie wielkopolskim. W prawomocnym wyroku WSA w Warszawie z 23 marca 2020 r. (sygn. akt II SA/Wa 87/20) uznano, że dodanie nowej tablicy upamiętniającej nie stanowi części integralnej samego pomnika.

Na odsłonięty w 1974 r. pomniku widniał następujący napis:

Polskim i radzieckim spadochroniarzom działającym w rejonie Puszczy Noteckiej jesienią i zimą 1944 r. Na tym miejscu lądowali 7 IX 1944 roku
Porucznik Sergiusz Iliaszkiewicz
Porucznik Stanisław Maciejewski
Podporucznik Waclaw Skoracki
Podporucznik Józef Dłużak
Starszy Sierżant Roman Żmudziński
Plutonowy Antoni Hertel
Kapral Franciszek Płachta
Szeregowiec Henryk Szafruga
Szeregowiec Jan Promiński
Starszina (Sierżant) pseudonim „Mikołaj”
Starszina (Sierżant) pseudonim „Borys”.

³⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 10 XII 2019 r., sygn. akt II SA/Wa 1072/19, op. cit.

Istotnym elementem jest wskazanie na cokole pomnika nazwisk i pseudonimów, co oznacza, że pomnik został postawiony dla uczczenia pamięci osób tam wymienionych i że celu tego nie można odnieść do wydarzenia historycznego. Nie ma to również waloru edukacyjnego czy naukowego. Jeśli zatem osoby wymienione na cokole pomnika propagowały komunizm, to automatycznie należy uznać, że pomnik upamiętnia komunizm. Dodatkowo w 2014 r. na postumencie umieszczono tablicę z czarnego marmuru poświęconą Franciszce Furman oraz Józefowi Furmanowi, którzy pomagali członkom grupy spadochroniarzy – Antoniemu Hertlowi i Henrykowi Szafrudze.

Zdaniem Prezesa IPN tablica ta nie symbolizuje komunizmu, ale nie może ona być umieszczona na pomniku upamiętniającym polskich i radzieckich spadochroniarzy.

Warto w tym miejscu przytoczyć fragment uzasadnienia powyższego wyroku: „Mając zatem na uwadze okoliczność, że tablica ta nie stanowi integralnej części samego pomnika, bowiem została jedynie na nim umieszczona w 2014 r., to sama jej obecność nie mogła wpłynąć na prawidłowość opinii organu”. Oznacza to, że dodanie tablicy pamiątkowej „nie stanowi integralnej części pomnika”, przez co „sama obecność nie mogła wpłynąć na prawidłowość opinii organu”. Sąd bez żadnej wątpliwości orzekł, że liczy się konkretny zamiar postawienia pomnika, a umieszczenie w późniejszym okresie tablicy nie może być brane pod uwagę przy ocenie, czy konkretny pomnik propaguje komunizm lub inny ustrój totalitarny³⁶.

Jeśli celem postawienia pomnika było propagowanie komunizmu, a później dołączono element pomnika, tj. tablicę niesymbolizującą komunizm, to znaczenie ma wydarzenie pierwotne, a nie wydarzenie wtórne.

4. Zakaz propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez pomniki w orzecznictwie sądów administracyjnych a data konkretnego wydarzenia

Kolejną problematyką odnoszącą się do propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego jest kwestia odnosząca się do daty związanej z konkretnym wydarzeniem. W jaki sposób konkretne wydarzenie

³⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 23 III 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 87/20, CBOSA.

historyczne (np. bitwa) upamiętnione na pomniku może propagować komunizm lub inny ustrój totalitarny? W wyroku z 17 stycznia 2023 r. (sygn. III OSK 1763/21) NSA musiał zbadać, czy konkretne wydarzenie opisane za pomocą tabliczki znajdującej się na obelisku może propagować komunizm. Treść tego napisu brzmiała:

30 I 1945 r. / 44 bryg. panc. armii radzieckiej / pod dowództwem płk J. Guskowskiego / przełamała w tym miejscu / fortyfikacje hitlerowskie / międzyrzecki rejon umocniony / w XXX rocznicę wyzwolenia / Ziemi Międzyrzeckiej / 30 I 1975 r.

Oznacza to, że wydarzenie to upamiętnia przełamanie fortyfikacji hitlerowskich należących do rejonu międzyrzeckiego. Zdaniem NSA „[j]est on w istocie częścią umocnień stworzonych przez Niemców dla ochrony wschodniej granicy Rzeszy i nie rodzi jednoznacznych skojarzeń z komunizmem”³⁷.

W wyroku WSA w Warszawie z 21 maja 2019 r.³⁸ zaznaczono, że poprzez propagowanie komunizmu należy uznać wydarzenia, które w sposób jednoznaczny propagują komunizm lub inny ustrój totalitarny. Jednocześnie Sąd ten uznał, że propagowanie komunizmu lub innego systemu totalitarnego musi w sposób niebudzący wątpliwości symbolizować komunizm poprzez używanie zwrotów takich jak: „ku czci”, „w hołdzie”, „na cześć”, „ku chwale”. Wskazane zwroty powinny być brane pod uwagę jako przykładowe.

Ocena powinna zawierać przede wszystkim ocenę historyczną wydarzenia. W wyroku NSA z 17 stycznia 2023 r. (sygn. akt III OSK 1763/21) uznano, że wskazane wydarzenie ma charakter historyczny, który upamiętnia konkretne działania wojenne. Brak na tej tablicy słów, które gloryfikują Armię Czerwoną, co oznacza, że jest to przesłanka uniemożliwiająca propagowanie komunizmu lub innego ustroju totalitarnego. Jest to wspomnienie, że konkretnego dnia, konkretna formacja wojskowa dokonała konkretnego uderzenia skutkującego konkretną sytuacją. Nie ma tutaj odniesienia do elementów mających propagować komunizm.

Kolejnym wątkiem odnoszącym się do propagowania komunizmu lub innego systemu totalitarnego jest sytuacja, w której odsłonięto

³⁷ Wyrok NSA z 17 I 2023 r., sygn. akt III OSK 1763/21, CBOSA.

³⁸ Wyrok WSA w Warszawie z 21 V 2019 r., sygn. akt II SA/Wa 1779/18, CBOSA.

pomnik w związku z wydarzeniem mającym propagować komunizm lub inny ustrój totalitarny.

W wyroku z dnia 20 sierpnia 2020 r. (sygn. akt II OSK 1005/20) NSA rozstrzygnął kwestię pomnika Bohaterów Czerwonego Sztandaru odsłoniętego w listopadzie 1970 r. z okazji 53. rocznicy rewolucji październikowej. Problem dotyczył tego, czy można automatycznie uznać, że jeśli pomnik został odsłonięty w rocznicę wydarzenia niewątpliwie propagującego komunizm, jakim była rewolucja październikowa, to czy taki pomnik propaguje komunizm. Odpowiedź na to pytanie jest negatywna. Pomnik ma przede wszystkim propagować komunizm lub inny ustrój totalitarny. Jeśli pomnik został wzniesiony w związku z rocznicą rewolucji październikowej i celem tego pomnika nie jest jej upamiętnienie, należy przeprowadzić postępowanie mające na celu ocenę, czy dany pomnik komunizm propaguje.

Zdaniem NSA sam fakt odsłonięcia pomnika w związku z dniem rewolucji październikowej nie jest argumentem przesądzającym o tym, czy dany pomnik propaguje komunizm. We wskazanym wyroku uznano, że Bohaterowie Czerwonego Sztandaru nie są utożsamiani z Armią Czerwoną. Celem wzniesienia pomnika były wydarzenia związane z niepodległościowymi dążeniami ruchu socjalistycznego w Dąbrowie Górniczej z roku 1905 oraz z lat 1916–1918. Ponadto Prezes IPN nie odniósł się do argumentacji przedstawionej przez Gminę Dąbrowa Górnicza, co zostało podkreślone w uzasadnieniu: „[o]rgan w zaskarżonym postanowieniu powinien w sposób rzeczowy odnieść się do wszystkich aspektów sprawy, w tym w szczególności do argumentów podnoszonych przez skarżącą Gminę we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Skarżąca akcentowała bowiem, że organ nie uwzględnił w opinii, właściwych pomnikowi zdarzeń z dziejów regionu”.

Pogląd wyrażony w wyroku NSA należy podzielić. Jeśli bowiem pierwsza opinia Prezesa IPN uznawała propagowanie komunizmu przez pomnik, a w zażaleniu sprawy Prezes IPN nie odniósł się do argumentów Gminy Dąbrowa Górnicza, to należy uznać, że opinia jakoby pomnik miał propagować komunizm była przedwczesna³⁹.

³⁹ Wyrok NSA z 20 VIII 2020 r., sygn. akt II OSK 1005/20, CBOSA.

5. Zakaz propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez pomniki w orzecznictwie sądów administracyjnych a kwestie związane z ekshumacją żołnierzy

Ostatnia kwestia dotyczy sytuacji, w której pod pomnikiem znajdowały się szczątki poległych żołnierzy, lecz w wyniku ekshumacji zostały one przeniesione. Jak podkreślono w prawomocnym wyroku WSA w Warszawie z 8 września 2021 r. (sygn. akt VII SA/Wa 857/21): „[w] celu ustalenia, czy przedmiotowy pomnik znajduje się na miejscu pochówku, Wojewoda [...] podjął wszelkie niezbędne czynności. Na podstawie danych Polskiego Czerwonego Krzyża ustalił, że przeprowadzona w 1952 r. akcja ekshumacyjna z terenu powiatu [...] została wykonana całkowicie i dotyczyła miejsca posadowienia pomnika, została wykonana pod nadzorem wyspecjalizowanej instytucji w zakresie ekshumacji. Ustalenia organu świadczą, że miejsce, w którym znajduje się przedmiotowy pomnik, nie jest innym miejscem pochówku”⁴⁰.

Oznacza to, że jeśli prawidłowo przeprowadzono ekshumację żołnierzy, pomnik nie spełnia warunków z art. 5b ust. 3 pkt 2 ustawy dekomunizacyjnej i nie może być rozumiany jako pomnik znajdujący się na terenie cmentarza albo innych miejsc spoczynku.

Podsumowanie

Ustawa dekomunizacyjna nie od samego początku jej obowiązywania dopuszczała możliwość usuwania pomników propagujących komunizm lub inny ustrój totalitarny. Z argumentacji sądów administracyjnych można wywnioskować następujące zasady:

1. W przypadku wydania decyzji przez wojewodę lub Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego powołanie się wyłącznie na opinię wydaną przez dyrektora oddziału lub Prezesa IPN nie jest wystarczające, aby uznać, że dany pomnik propaguje komunizm lub inny ustrój totalitarny.

2. Co prawda przepisy ustawy dekomunizacyjnej nie regulują wprost takiej możliwości, ale od opinii dyrektora oddziału IPN przysługuje środek odwoławczy do Prezesa IPN na podstawie przepisów k.p.a. według zasad ogólnych.

⁴⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 8 IX 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 857/21, CBOSA.

3. Sam fakt nazwania pomnika nie przesądza o tym, że dana nazwa propaguje komunizm lub inny ustrój totalitarny.

4. Sam fakt, że odsłonięcie pomnika miało miejsce w rocznicę wydarzenia propagującego komunizm lub inny ustrój totalitarny, jak np. rocznica rewolucji październikowej, nie przesądza o propagowaniu komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez pomnik.

5. Prezes IPN w opinii, czy dany pomnik propaguje komunizm lub inny ustrój totalitarny, musi uwzględnić argumenty strony skarżące.

6. Używane zwroty powinny w sposób jednoznaczny odnosić się do propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego, np. „ku czci Armii Czerwonej”.

7. Wydarzenie historyczne symbolizujące komunizm może odnosić się także do okresu przed 1939 r., przez co należy uwzględnić wszelkie wydarzenia – niezależnie od ich umiejscowienia w czasie – które symbolizują komunizm lub inny ustrój totalitarny (np. wygrane wybory do Rady Miejskiej w Czeladzi przez komunistów, a dokładniej przez członków Komunistycznej Partii Polski).

8. Wydarzenie historyczne musi propagować komunizm lub inny ustrój totalitarny w sposób niebudzący wątpliwości, a sama informacja, że w konkretnym dniu miało miejsce konkretne wydarzenie nie może być przesłanką do uznania, że wydarzenie automatycznie propaguje komunizm lub inny ustrój totalitarny.

9. W przypadku kiedy przeprowadzono ekshumację żołnierzy, pomnik nie podlega wyłączeniu spod stosowania ustawy dekomunizacyjnej.

Powyższe oznacza to, że sądy administracyjne skupiły się na ocenie konkretnego pomnika, nie biorąc pod uwagę choćby takich kwestii, jak rodowód autora pomnika (czy autor pomnika był propagatorem ustroju totalitarnego jako osoba tworząca sztukę związaną z propagowaniem tegoż ustroju).

W orzecznictwie sądów administracyjnych rozbieżność dotyczy tylko sytuacji, gdy przy ocenie, czy dane wydarzenie propaguje komunizm lub inny ustrój totalitarny, można uwzględniać zdarzenie wtórne w postaci dołączenia tabliczki informacyjnej po postawieniu pomnika. Pogląd, zgodnie z którym należy oceniać, czy dany pomnik propaguje komunizm lub inny ustrój totalitarny, przez uwzględnienie celu, w jakim został postawiony (bez uwzględnienia późniejszych zmian dodających tabliczkę informacyjną), wyrażony w dwóch wyrokach WSA w Warszawie jest prawidłowy.

Można wyróżnić trzy rodzaje wykładni przepisów prawa, która występuje w orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczącym omawianego zagadnienia.

Pierwszą z nich jest wykładnia systemowa. Sięgnięcie po tę wykładnię znajduje zastosowanie do pomnika, w którym wcześniej znajdowały się szczątki żołnierzy ekshumowanych w późniejszym okresie. W takim przypadku nie obowiązuje wyłączenie art. 5b ust. 3 pkt 2 ustawy dekomunizacyjnej i pomnik nie może być rozumiany jako pomnik znajdujący się na terenie cmentarzy albo innych miejsc spoczynku.

Drugi rodzaj wykładni to wykładnia celowościowa. Z wykładnią celowościową mamy do czynienia w przypadku pomnika z Czeladzi. Celem ustawodawcy było usunięcie z przestrzeni publicznej pomników symbolizujących ustrój totalitarny, czyli m.in. komunizm (bez względu na formę upamiętnienia). Oznacza to, że nie jest istotne to, czy na terenie Rzeczypospolitej Polskiej panował ustrój totalitarny czy też nie. Pomnik w Czeladzi upamiętnił wydarzenie związane z polskimi komunistami, które miało miejsce w 1927 r., czyli w roku, w którym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej organizacje komunistyczne były nielegalne. Istotny jest sam fakt propagowania działań ówczesnie nielegalnych środowisk komunistycznych.

Trzeci rodzaj wykładni to wykładnia językowa. Ten rodzaj wykładni przepisów jest dominujący. Opiera się ona na analizie językowej słowa „propagować”. Wskazywana jest zasada, że sam fakt odsłonięcia pomnika w konkretnym dniu nie może propagować ustroju totalitarnego, a propagowanie musi mieć jasny, niebudzący wątpliwości przekaz (np. ku czci Armii Czerwonej).

Odnosnie do zarzutów uwzględnianych przez sądy administracyjne należy uznać, że dotyczyły one przepisów prawa materialnego (przede wszystkim zarzuty art. 5a ustawy dekomunizacyjnej).

BIBLIOGRAFIA

- Bojarski A., *Charakter prawny opinii Instytutu Pamięci Narodowej w sprawach dekomunizacyjnych*, „Samorząd Terytorialny” 2023, nr 6, s. 73–81.
- Bojarski A., *Czy data „17 stycznia” propaguje komunizm? Glosa krytyczna do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 marca 2019 r. (II OSK 3527/18)*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2022, nr 3, s. 101–106.
- Bojarski A., *Dylematy związane ze stosowaniem tzw. ustawy dekomunizacyjnej w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2023, nr 2, s. 9–22.

- Bojarski A., *Pomorski Okręg Wojskowy jako nazwa niesymbolizująca komunizmu. Glosa aprobująca do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 24.08.2021 r. (II SA/Bd 342/21)*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2022, nr 4, s. 113–117.
- Bojarski A., *Rodzaje błędów popełnianych przez Instytut Pamięci Narodowej w przypadkach wydawania opinii na podstawie tzw. ustawy dekomunizacyjnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2022, nr 12, s. 51–62.
- Cembrzyńska I., *„Pomnik nie może upamiętniać”. O dekomunizacji przestrzeni publicznej*, „Przegląd Historyczny” 2020, nr 111(2), s. 131–152.
- Czarnecka D., *Pomniki wdzięczności Armii Czerwonej w Polsce Ludowej i III Rzeczypospolitej*, „Dzieje Najnowsze” 2013, nr 45(4), s. 93–100.
- Dziemba R., *Armia Czerwona nie walczyła o Kołobrzeg?*, miastokolobrzeg.pl, 27 X 2024, <https://miastokolobrzeg.pl/historia/34203-armia-czerwona-nie-walczylo-o-kolobrzeg.html> (dostęp: 10 II 2025).
- Kałużna J., *Dekomunizacja przestrzeni publicznej w Polsce – zarys problematyki*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2018, nr 2, s. 157–171.
- Łuczowska A., *Nowogard: Sowiecki pomnik przeszedł do historii*, RMF24, 22 VII 2024, https://www.rmf24.pl/regiony/szczecin/news-nowogard-sowiecki-pomnik-przeszedl-do-historii,nld,7699397#crp_state=1 (dostęp: 10 II 2025).
- Makowska M., Makowski M., *Zakaz propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki*. Komentarz, wyd. 2, LEX/el. 2019.
- Sługocki J., *Zabytek wpisany do rejestru zabytków w procedurze usunięcia pomnika propagującego komunizm*, w: *Administracja publiczna wobec procesów zmian w XXI wieku. Księga jubileuszowa Profesora Janusza Korczaka*, pod red. P. Lisowskiego, Wrocław 2024, s. 865–872.
- Szlachetko K., *Instrumentalizacja nadzoru nad samorządem terytorialnym na przykładzie regulacji zarządzenia zastępczego wojewody w sprawach związanych z dekomunizacją przestrzeni publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 6, s. 48–60.
- Tabernacka M., *Kategoria prawna symbolu w rozumieniu przepisów ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gmin, budowli i obiektów użyteczności publicznej oraz pomniki w świetle orzecznictwa*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2020, nr 3, s. 99–129.
- Tabernacka M., *Kwestia (nie)pomijalności organów administracji publicznej w kontekście obowiązywania przepisów dotyczących zmian nazw ulic*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2020, nr 4001, s. 285–304.
- Zakroczyński S., *Dekomunizacja ulic w praktyce*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 5, s. 34–51.
- Żuraszek-Ryś I., *Względy etyczne dotyczące przemianowań urbanonimów spowodowanych dekomunizacją (na przykładzie zielonogórskich nazw)*, „Roczniki Humanistyczne” 2019, nr 67(6), s. 173–184.

